Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/3130

Schriftlicher Bericht

des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (3. Ausschuß)

über den von den Abgeordneten Dr. Mommer und Fraktion der SPD eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über die Wahl der deutschen Mitglieder in das Europäische Parlament

— Drucksache IV/2338 —

A. Bericht des Abgeordneten Dr. Furler

I.

Der Antrag Drucksache IV/2338 enthält den Entwurf eines Gesetzes über die Wahl der deutschen Mitglieder in das Europäische Parlament. Er wurde vom Deutschen Bundestag in seiner 133. Sitzung am 25. Juni 1964 in 1. Beratung behandelt und dem Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten federführend sowie dem Ausschuß für Inneres zur Mitberatung überwiesen. Der mitbeteiligte Ausschuß hat mit Schreiben vom 9. Dezember 1964 seine Stellungnahme abgegeben, die lautet:

„1. Der Ausschuß bejaht grundsätzlich die Entsendung von unmittelbar gewählten Mitgliedern in das Europäische Parlament.

2. Der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten wird daher gebeten zu prüfen, ob die Entsendung der auf diese Weise gewählten Mitglieder in das Europäische Parlament nach den Römischen Verträgen möglich und der vorgeschlagene Weg zweckmäßig ist.

3. Der Ausschuß für Inneres empfiehlt
   (a) in § 8 die Einreichung von Wahlvorschlägen auf diejenigen Parteien zu beschränken, deren Listen auch zur Bundestagswahl zugelassen sind,
   (b) § 15 dahin gehend zu ergänzen, daß der Erwerb der Mitgliedschaft im Europäischen Parlament durch Nachrücken ebenfalls die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag voraussetzt,
   (c) den Gesetzentwurf durch eine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen durch die Bundesregierung zu ergänzen.

4. Der Ausschuß für Inneres bittet darüber hinaus den federführenden Ausschuß — wenn er den Gesetzentwurf bejaht —, ihm nochmals Gelegenheit zu geben, die notwendige Anpassung der Vorschriften an das Bundeswahlgesetz und an die Bundeswahlordnung zu überprüfen."

Der Auswärtige Ausschuß hat den Antrag in seiner Sitzung vom 17. Dezember 1964 abschließend beraten und mit Mehrheit beschlossen, dem Bundestag die Ablehnung zu empfehlen.

II.

Der Gesetzentwurf will es ermöglichen, die 36 deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments direkt zu wählen. Er schlägt vor, dies zusammen mit den Wahlen zum Deutschen Bundestag, erstmals am 19. September 1965 zu tun. Nach dem Entwurf soll zu den beiden nach dem Bundeswahlgesetz vorgesehenen Stimmen eine dritte kommen, die über Bundeslisten für die Kandidaten zum Europäischen Parlament abgegeben wird. „Gewählt sind die Bewerber, auf die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl ein Mandat entfällt, soweit sie auch in den Deutschen Bundestag gewählt wurden." (§ 13 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs)

Die Antragsteller begründen diesen Vorschlag insbesondere mit folgenden Argumenten:

1. Die in den Römischen Verträgen vorgesehenen allgemeinen unmittelbaren Wahlen zum Europäischen Parlament seien in absehbarer Zeit nicht durchsetzbar. Das Europäische Parlament habe in

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg,
Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

seiner Sitzung vom 17. Mai 1960 den von einer Arbeitsgruppe des politischen Ausschusses in über 1½jähriger Tätigkeit geschaffenen Entwurf eines Abkommens betreffend die Wahl des Parlaments in allgemeiner unmittelbarer Wahl angenommen (Dokument Europäisches Parlament 22/1960—1961). Der beschlossene Entwurf sei den Räten vom Präsidenten des Europäischen Parlaments am 20. Juni 1960 in Brüssel übergeben worden. Die Räte, die einstimmig entscheiden müßten, hätten aber bis heute über diesen Entwurf nicht beschlossen.

2. Artikel 138 des EWG-Vertrags und Artikel 108 des EAG-Vertrags verhinderten nicht, die Wahl der deutschen Abgeordneten in der im Antrag vorgeschlagenen Weise vorzunehmen. Der Entwurf bestimme nur das „Verfahren", das bei der Ernennung der deutschen Abgeordneten durch den Bundestag angewendet werden solle; hier sei der einzelne Mitgliedstaat frei.

3. Es könne erwartet werden, daß andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaften dem deutschen Beispiel folgen.

4. Der europäische Gedanke würde durch das vorgeschlagene Verfahren einen besonderen und starken Auftrieb erhalten und in das Bewußtsein des Volkes gebracht.

III.

Die Mehrheit des Ausschusses lehnte aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen den Entwurf ab. Sie ging von folgenden Erwägungen aus:

1. **Zur Rechtslage**

a) Das Europäische Parlament besteht aus „Abgeordneten, die nach einem von jedem Mitgliedstaat bestimmten Verfahren von den Parlamenten aus ihrer Mitte ernannt" werden (Artikel 138 Abs. 1 des EWG-Vertrags; Artikel 108 Abs. 1 des EAG-Vertrags; Artikel 21 Abs. 1 des EGKS-Vertrags). „Ernannt" ist hier gleichbedeutend mit gewählt. Es kann demnach nur derjenige Mitglied des Europäischen Parlaments werden, der Abgeordneter seines nationalen Parlaments ist und von diesem in das Europäische Parlament gewählt wird. Der Akt der Wahl oder Ernennung ist konstitutiv; das technische Verfahren, auf Grund dessen die Wahl erfolgt, bestimmt der Mitgliedstaat.

b) Auch die Entwicklung der zwischen-(über-) staatlichen Versammlungen zeigt, daß es sich bei der Ernennung zum Europäischen Parlament um eine mittelbare Wahl durch die nationalen Parlamente handelt, die zwischen der Ernennung durch die Regierung und der unmittelbaren Wahl durch das Volk steht. Als Beispiele für die Ernennung durch die Regierung seien angeführt: Der Deutsche Bundesrat, der historisch aus der Versammlung der Staaten des Deutschen Bundes und der Länder des Deutschen Reiches zu erklären ist, die Generalversammlung der Vereinten Nationen und die Beratende Versammlung des Europarates, bei der ursprünglich der Artikel 25 Abs. a Satz 1 der Satzung lautete:

„Die Beratende Versammlung besteht aus den Vertretern eines jeden Mitgliedstaates, die nach einem von jeder Regierung selbst gewählten Verfahren ernannt werden." Diese Vorschrift wurde dann geändert in: „Die Beratende Versammlung besteht aus Vertretern aller Mitglieder, die von deren Parlamenten gewählt oder nach einem von diesen Parlamenten bestimmten Verfahren bezeichnet werden, . . .".

In fortschrittlicher Entwicklung wurde die Ernennung durch die Regierung ersetzt durch eine Wahl, die die nationalen Parlamente vollziehen.

c) Der mittelbaren Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments durch die nationalen Parlamente der einzelnen Mitgliedstaaten steht die in Absatz 3 der erwähnten Artikel der Römischen Verträge vorgesehene allgemeine und unmittelbare Wahl durch das Volk gegenüber.

Nach diesen Vorschriften arbeitet das Europäische Parlament „Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaten aus." Der Rat „erläßt alsdann einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften."

d) Der vorliegende Gesetzentwurf IV/2338 sieht nur scheinbar ein gemischtes Verfahren vor:

Eine unmittelbare Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments durch das Volk und dann ihre Ernennung (Wahl) durch den Deutschen Bundestag. Da aber der Bundestag bei der Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments nicht frei ist, sondern die vom Volk gewählten europäischen Abgeordneten benennen muß, ist dieses Verfahren in Wirklichkeit kein gemischtes, sondern ein unmittelbares Wahlverfahren. Es nimmt die in den Römischen Verträgen vorgesehenen unmittelbaren Wahlen in national begrenzter und sachlich veränderter Form vorweg.

Eine solche Wahl ist in den Römischen Verträgen nicht vorgesehen. Die Überprüfung ergibt, daß dieser Wahl Wortlaut und Sinn der Verträge entgegenstehen. Diese stellen die mittelbare Wahl der Abgeordneten „durch die nationalen Parlamente aus ihrer Mitte" alternativ den „allgemeinen unmittelbaren Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten" gegenüber. Die direkte Wahl muß in allen Mitgliedgliedstaaten und nach einem einheitlichen Verfahren erfolgen. Bei der indirekten Wahl sind die nationalen Parlamente auf ihre Mitglieder beschränkt, wobei die Technik der Durchführung (z. B.

de Hondt'sches Verfahren oder besonders gestaltete Parlamentsbeschlüsse) den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Diese Alternative der Verträge hat ihren Sinn in dem Willen, die direkten Wahlen zum Europäischen Parlament zu einem europäischen Gemeinschaftsakt zu gestalten. Es wird im übrigen in dem Gesetzentwurf nicht ein „Verfahren" der indirekten Wahl geregelt, sondern ausdrücklich die Grundlage für eine unmittelbare Wahl von Mitgliedern des Europäischen Parlaments geschaffen.

2. **Die politischen Gründe**

a) Die vorgeschlagenen Wahlen verlieren durch ihre Verbindung mit den Bundestagswahlen ihren europäischen Charakter. Der Wahltag wird nicht zu einem Tag europäischer Entscheidung, worauf bei den Beratungen im Europäischen Parlament ein besonderer Wert gelegt wurde. Deshalb sagt Artikel 14 Abs. 1 des Europäischen Wahlgesetzentwurfs:

„Die Wahl zum Europäischen Parlament findet in den 6 Mitgliedstaaten am gleichen Tag statt; das Datum wird so festgelegt, daß die nationalen Wahlen nicht mit den Wahlen zum Europäischen Parlament zusammenfallen."

Bei der vorgeschlagenen Verbindung mit den Wahlen zum Deutschen Bundestag stehen in den Wahlauseinandersetzungen parteipolitische, lokale und nationale Gesichtspunkte entscheidend im Vordergrund.

b) Die Stellung des Europäischen Parlaments wird durch die unmittelbare Wahl einer oder mehrerer nationaler Gruppen seiner Abgeordneten nicht verstärkt. Diese Verstärkung kann sich nur an eine ausgesprochen europäische allgemeine Wahl dieses Parlaments anknüpfen.

c) Aber auch die Mitglieder des Europäischen Parlaments, die national unmittelbar gewählt werden, erhalten keine bessere Position im Europäischen Parlament. Die Stellung und die Wirkungsmöglichkeit der Abgeordneten dieses Parlaments können nur eine einheitliche und gleiche sein.

d) Aus der Verwirklichung des Gesetzentwurfs würden sich Widersprüchlichkeiten ergeben:

aa) Ein Kandidat, der zum Mitglied des Europäischen Parlaments gewählt wird, aber bei den Wahlen in den Bundestag nicht zum Zuge kommt, tritt auch nicht in das Europäische Parlament ein. Die europäische Wahl wäre insoweit unwirksam und die nationale Wahlentscheidung ausschlaggebend, was einer entscheidenden Bedeutung des europäischen Wahlaktes widerspräche.

bb) Nach dem Entwurf kann der Gewählte zwar die Wahl zum Europäischen Parlament ausschlagen und diejenige zum Bundestag annehmen, aber nicht umgekehrt; auch dies zeigt die schwächere Kraft dieser Wahl.

e) Es besteht die Gefahr, daß der große Gedanke und die dynamisch-politische Bedeutung der allgemeinen unmittelbaren Wahlen für das Europäische Parlament durch nicht in allen Staaten und national getrennt durchgeführte Wahlen vorzeitig verbraucht wird.

Der Ausschuß schlägt daher dem Bundestag vor, den Antrag Drucksache IV/2338 abzulehnen.

Abschließend sei bemerkt, daß der Ausschuß für eine alsbaldige Verwirklichung der allgemeinen Europäischen Wahlen nach den Römischen Verträgen eintritt. Er wünscht, daß sich die Bundesregierung im Rat für die Annahme des vorliegenden Wahlgesetzentwurfs einsetzt.

Bonn, den 19. Februar 1965

Dr. Furler

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf — Drucksache IV/2338 — abzulehnen.

Bonn, den 19. Februar 1965

Der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten

Dr. Kopf — Vorsitzender

Dr. Furler — Berichterstatter